

25 marzo 2014

## La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona

di Cesare Pinelli

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico - Università "La Sapienza" di Roma

**ABSTRACT** Dopo aver fornito un quadro delle nuove asimmetrie fra i parlamenti nazionali della UEM scaturite dalle recenti riforme della governance economica dell'eurozona, compreso il Fiscal Compact e il Trattato istitutivo del MES, l'Autore mette in luce l'ulteriore e più profonda asimmetria determinata dalla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale tedesco che ha attribuito al Bundestag il potere di approvare preventivamente qualunque misura concernente il funzionamento del MES. Infine l'Autore esamina le conseguenze di questi processi di differenziazione sul deficit democratico europeo. After having afforded a picture of the new asymmetries among the EMU's national parliaments emerging from the recent reforms of the economic governance of the eurozone, including the Fiscal Compact and the ESM treaty, the Author points out that a further and deeper asymmetry has been created from the German Constitutional Court's case-law giving the Bundestag the power of previous approval of all the measures concerning the ESM's functioning. Finally, the Author examines the consequences of such processes of differentiation on the European democratic deficit.

1. La questione. 2. L'impatto della crisi dell'eurozona sul deficit democratico. 2.1. Funzioni e ruolo del Parlamento europeo. 2.2. Funzioni e ruoli dei parlamenti nazionali. 2.3. La funzione di revisione costituzionale (cenni). 2.4. Uno sguardo d'insieme sulle nuove asimmetrie. 3. I rimedi previsti o suggeriti sul piano della cooperazione interparlamentare. 4. Le conseguenze delle decisioni del *Bundesverfassungsgericht*. 5. Asimmetria fra parlamenti nazionali e principio di eguaglianza fra Stati contraenti. 6. La strada maestra.

1. Le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona adottate fra il 2010 e il 2013 dall'Unione europea, e gli accordi internazionali stipulati da molti suoi Stati membri con lo stesso fine, hanno dato luogo a una serie di decisioni molto note del Tribunale costituzionale tedesco. Esse hanno respinto i ricorsi proposti, a condizione che venissero attribuiti in via preventiva al *Bundestag* poteri deliberativi rispetto alle decisioni dell'UEM e degli organismi creati per scongiurare crisi debitorie degli Stati membri. Diventa

naturale il confronto coi poteri riservati in proposito ai parlamenti di tutti gli altri Stati membri. E dal confronto scaturiscono risvolti finora trascurati dei processi di differenziazione innescati dalla crisi, e per quella via nuovi interrogativi sulla legittimazione democratica dell'Unione.

2. Rispetto alle previsioni dal Trattato di Lisbona, le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona hanno colpito ruoli e funzioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali con modalità e intensità assai diverse.

2.1. Il ruolo del PE ne è risultato notevolmente indebolito. Non solo perché, in linea generale, il *crisis management* fa perdere quota alle istituzioni rappresentative a vantaggio dei governi, ma per una ragione che concerne specificamente l'assetto dell'Unione. Con la crisi dell'eurozona l'UEM è divenuta giocoforza un luogo privilegiato dei processi decisionali dell'Unione, così di fatto accentuando la differenziazione fra Stati membri a seconda della loro adesione all'euro; per giunta, i disaccordi fra Stati sulle risposte da fornire alla crisi hanno portato come è noto a superare lo stesso metodo intergovernativo, e a ricorrere ad accordi internazionali quali quelli del *Fiscal Compact* e dell'istituzione dei fondi salva-Stati, previa modifica dell'art. 136 TFUE. Il PE, al quale già il diritto primario riserva un ruolo marginale in sede UEM, ne è risultato ulteriormente emarginato. Una istituzione "composta dai rappresentanti dei cittadini [non più dei popoli] europei" (art. 14, par. 2, TUE), dunque rappresentativa di tutti i cittadini dell'Unione, fatica più di ogni altra istituzione europea a misurarsi con questo tipo di differenziazione, che non ha a che vedere con quelle derivanti dall'area Shengen, dalle cooperazioni rafforzate, o dai crescenti casi di *opting out*<sup>[1]</sup>. L'adozione di accordi internazionali fra taluni Stati membri ha comportato invero inconsuete asimmetrie di carattere giuridico, e tutte le misure adottate, assegnando uno status differenziato agli Stati membri a seconda della loro solidità finanziaria, riflettono una coattività estranea alle geometrie variabili del passato, che si basavano su libere scelte degli Stati. Lo confermano l'ampia discussione in corso sul punto, e le diffuse preoccupazioni circa la possibilità di governare i processi di differenziazione così avviati.

Nella definizione del sistema di sorveglianza finanziaria e macroeconomica introdotto col *Six-Pack*, il PE ha bensì avuto un peso, che il Presidente del Consiglio europeo si è affrettato a valorizzare in un discorso comprensibilmente ecumenico sulle funzioni che le istituzioni sovranazionali avrebbero guadagnato coi nuovi assetti <sup>[2]</sup>. E le previsioni secondo cui il *Fiscal Compact* debba applicarsi "in conformità con i Trattati su cui l'Unione europea si fonda...e con il diritto dell'Unione europea" (art. 2.1. TSCG), e secondo cui, al massimo entro cinque anni, si ricorrerà ai passi necessari a "incorporare la sostanza di questo Trattato nel quadro giuridico dell'Unione europea" (art. 16 TSCG), costituiscono l'esito di una battaglia condotta dal PE, mosso dalla preoccupazione che il ricorso a trattati internazionali per scongiurare la crisi metta a repentaglio la portata unificante del diritto dell'Unione.

In altri casi il PE non è riuscito a far prevalere questo punto di vista. Il 23 marzo 2011, due giorni prima della decisione del Consiglio europeo che ha introdotto il paragrafo aggiunto all'art. 136 TFUE, il quale subordina a "rigorosa condizionalità" la concessione agli Stati membri dell'eurozona di "qualsiasi assistenza finanziaria" nell'ambito del nuovo meccanismo di stabilità, il PE aveva proposto un emendamento aggiuntivo che subordinava la "rigorosa condizionalità" ai "principi e agli obiettivi dell'Unione quali sanciti nel trattato sull'Unione europea e nel presente trattato"<sup>[3]</sup>. Il Consiglio europeo ha lasciato cadere la proposta.

In ogni caso le possibilità per il PE di adeguare la propria strutturazione interna ai processi di differenziazione in corso sono assai limitate<sup>[4]</sup>. Non a caso nella Risoluzione del PE sui “problemi costituzionali di una governance a più livelli nell’Unione europea” del 15 novembre 2013 (2012/278 (INI)) si osserva “che la differenziazione dovrebbe preferibilmente avvenire, ove possibile, nell’ambito di un atto giuridico destinato a tutti gli Stati membri, per mezzo di deroghe e clausole di salvaguardia, anziché escludere a priori alcuni Stati membri dal campo di applicazione territoriale di un atto giuridico” (13.), e che “quando alcuni Stati membri intendono non partecipare all’adozione di un atto giuridico nel campo delle competenze non esclusive dell’Unione, si dovrebbe instaurare una cooperazione rafforzata secondo le pertinenti disposizioni del trattato, anziché concludere accordi internazionali esterni alla cornice dell’ordinamento giuridico dell’UE” (16.). Inoltre la Risoluzione “si rammarica della mancanza di controllo parlamentare della troika, del FESF e del MES” (28.), e “sottolinea che il Vertice euro e l’Eurogruppo sono organismi informali di discussione e non istituzioni per l’adozione di decisioni riguardo alla governance dell’Unione economica e monetaria” (33.).

D’altra parte, si ricorda “che il Parlamento europeo è l’unica istituzione dell’UE in cui i cittadini sono direttamente rappresentati a livello di Unione ed è l’organo parlamentare dell’UEM, e che il suo appropriato coinvolgimento è essenziale per garantire la legittimità democratica e il funzionamento dell’UEM ed è un presupposto indispensabile per qualsiasi ulteriore passo avanti verso l’unione bancaria, l’unione di bilancio e l’unione economica” (26.). Nella prospettiva di “un’autentica UEM che aumenti le competenze dell’Unione, in particolare nel campo della politica economica, e rafforzi la sua capacità di bilancio nonché il ruolo e la responsabilità democratica della Commissione e le prerogative del Parlamento” (1.), il PE “sottolinea che le modifiche dei trattati necessarie per il completamento di un’autentica UEM e l’istituzione di un’Unione di cittadini e di Stati potranno basarsi sugli strumenti, le procedure, le prassi e la filosofia esistenti in materia di integrazione differenziata, migliorandone l’efficacia e la coerenza, e conferma che si avvarrà pienamente della sua prerogativa di sottoporre al Consiglio proposte di modifica dei trattati – che dovranno successivamente essere esaminate da una Convenzione – per completare il quadro di un’autentica UEM” (9.).

Ma, almeno allo stato, il tentativo di convertire la frammentazione giuridica e istituzionale in una differenziazione informata ai principi del diritto dell’Unione, e guidata dalle sue istituzioni, appare ben lontano dal trovare spazio.

2.2. Quanto ai parlamenti nazionali, il Trattato di Lisbona ne aveva bensì potenziato il ruolo, fino a farne gli interlocutori diretti delle istituzioni dell’Unione e così superando la tradizionale intermediazione dei rispettivi governi nel rapporto con esse<sup>[5]</sup>, oltre a coinvolgerli nel processo decisionale con la vigilanza sul rispetto della sussidiarietà nello Spazio di libertà sicurezza e giustizia, settore sensibile per gli interessi politici nazionali (art. 12, lett. c), TUE); e quanto alla rilevanza dei parlamenti nazionali non *uti singuli* nel procedimento legislativo, ma collettivamente, o congiuntamente al PE, l’apposito Protocollo aveva in parte rinviato alle prassi di cooperazione interparlamentare già avviate con la COSAC: “Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l’organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all’Unione” (art. 9).

Nel complesso, però, il Trattato di Lisbona aveva soltanto avviato un possibile percorso di integrazione-collaborazione dei parlamenti nazionali con le istituzioni europee, nella prospettiva di un loro ruolo complementare con il PE. Di questo, invece, aveva trattato con la massima cura poteri e funzioni, quasi a volerlo riscattare definitivamente da una pluridecennale condizione di istituzione minore rispetto alle altre componenti del noto triangolo. La differenza è plasticamente espressa nel

Titolo sui principi democratici: mentre il PE è l'istituzione che, al netto del linguaggio retorico, incarna il principio di democrazia rappresentativa su cui l'Unione dice di fondarsi (art. 10 TUE), i parlamenti nazionali sono resi titolari dei singoli poteri di cui si è detto, e menzionati separatamente dalle istituzioni europee (art. 12 TUE), quasi a suggerire che si tratta di istituzioni secondarie[6].

Certamente alcuni parlamenti nazionali hanno subito risposto al potenziamento che il Trattato di Lisbona aveva per essi previsto con una serie di misure in grado di attrezzarli adeguatamente allo scopo[7]. Così come appare verosimile che le accuse di scarsa utilità e di inefficienza mosse alle sedi di cooperazione interparlamentare sottovalutano la loro capacità di accrescere la consapevolezza da parte dei parlamenti nazionali della dimensione europea delle decisioni di ciascuno Stato membro, nonché gli apprendimenti che esperienze nazionali come quelle britannica e danese, dove le assemblee giocano per tradizione una grande influenza sull'azione dei rispettivi governi, possono esercitare sulle altre[8].

Ma mentre questi processi non sono predicibili, restando affidati come in passato a prassi che si sviluppano su impulso dei parlamenti interessati, il "semestre europeo" come specificato dal *six-pack* (sei regolamenti approvati nel 2011) e dal *two-pack* (regolamenti UE nn. 472/2013 e 473/2013), il *Fiscal Compact* e il Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità (MES) introducono parametri e forme di sorveglianza da parte delle istituzioni europee sulle politiche economiche nazionali e sul processo di bilancio che erano sconosciute al Trattato di Lisbona[9].

Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei nuovi processi decisionali è in parte previsto dagli stessi atti ora menzionati. Il regolamento (UE) n. 473/2013 prevede in capo agli Stati membri dell'UEM l'obbligo di trasmettere entro il 15 ottobre alla Commissione e all'Eurogruppo un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo, che deve essere coerente con le raccomandazioni specifiche rivolte al Paese nell'ambito del patto di stabilità e crescita nonché della procedura per gli squilibri macroeconomici (regolamento UE n. 1176 del 2011) e contenere una descrizione e una quantificazione delle misure sul fronte delle spese e delle entrate, al fine di colmare il divario tra gli obiettivi programmati e le proiezioni a politiche invariate. Su questa base l'art. 7 attribuisce alla Commissione il potere di adottare entro il 30 novembre un parere sul documento programmatico di bilancio, col quale valuta l'adeguatezza delle misure ivi contenute a quanto prescritto dal patto di stabilità e crescita e dalle raccomandazioni formulate nell'ambito del semestre europeo. A questo punto il parlamento dello Stato membro interessato può richiedere alla Commissione di presentare il proprio parere onde conoscerne le motivazioni e approfondirne aspetti specifici in vista delle sue determinazioni conclusive.

Anche qui, come nelle procedure previste dal Trattato di Lisbona, si prefigura una interlocuzione diretta fra la Commissione e i parlamenti nazionali. Che però non concerne le procedure decisionali dell'Unione, ma il processo di bilancio nazionale, nel quale la Commissione è chiamata a svolgere un autentico ruolo di sorveglianza sulle determinazioni dell'assemblea rappresentativa. In questo diverso contesto, è difficile immaginare che l'interlocuzione si concretizzi in un dialogo[10]. La richiesta del parlamento mirerà piuttosto ad acquisire maggiori ragguagli circa la decisione della Commissione, che il regolamento definisce "parere" con pietosa ipocrisia. Di grande rilievo sono pure le innovazioni istituzionali che il *Fiscal Compact* ha richiesto agli Stati membri in merito al controllo degli andamenti della finanza pubblica e degli equilibri contabili, come l'ufficio parlamentare di bilancio introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 16 l.n. 243 del 2012.

Ma in questa sede contano soprattutto le scelte compiute dagli Stati membri circa la partecipazione dei parlamenti nazionali alla formazione e all'attuazione di accordi intergovernativi in materia finanziaria, indipendentemente dalla necessità di adeguare i rispettivi ordinamenti a quanto richiesto da atti normativi dell'Unione o da accordi internazionali. E' il caso dell'art. 5 l.n. 234 del 2012, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle normative e delle politiche dell'Unione europea", che richiede al Governo di informare le Camere di "ogni iniziativa volta

alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell'Unione europea che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o comunque producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica" (comma 1). Nel corso del negoziato che può condurre all'adozione degli accordi, le Camere possono votare gli opportuni atti di indirizzo cui il Governo si deve conformare, o, nel caso in cui "non abbia potuto conformarsi agli atti di indirizzo" delle Camere, fornire loro appropriate motivazioni della diversa posizione assunta (comma 2). Infine, tali disposizioni sono rese applicabili anche agli "accordi conclusi al di fuori delle disposizioni del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nonché in caso di modifica di precedenti accordi" (comma 3), dove traspare con chiarezza il riferimento al *Fiscal compact* e al trattato istitutivo del MES.

Questo raccordo rafforzato Parlamento-Governo, previsto con qualche differenza anche nell'art. 4, quarto comma, l.n. 234 del 2012[11], corrisponde alla regola "*comply or explain*", anche se i due imperativi non stanno sullo stesso piano: l'obbligo del Governo di tener conto degli atti di indirizzo parlamentare costituisce la regola, mentre quello di spiegare al Parlamento perché non può tenerne conto può sorgere solo nel caso eccezionale in cui l'ottemperanza agli atti di indirizzo si riveli, appunto, impossibile[12]. Poiché stiamo parlando della fase *ex ante* del processo di decisione intergovernativa, appare evidente il tentativo di bilanciare il vincolo normalmente posto in capo al Governo con l'esigenza di non comprometterne la tempestività di interventi nelle ipotesi di emergenza finanziaria, presumibili almeno nel caso del MES.

Quello italiano non è un tentativo isolato. Ma recenti analisi mostrano come i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona nelle fasi di formazione e attuazione di accordi intergovernativi in materia finanziaria, e in particolare del MES, continuano ad oscillare fra il consenso preventivo agli impegni dei governi nazionali e l'assenza di ogni forma di condizionamento su di essi[13].

2.3. Una trattazione a parte meriterebbe la previsione del *Fiscal Compact* che le regole sul "pareggio del bilancio" ivi stabilite "producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti...tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio" (art. 3, par. 2, TSCG). Qui mi limito a osservare che, se l'obiettivo è di rendere per Costituzione "giuridicamente impossibili" quei disavanzi eccessivi che l'art. 126, par. 1, TFUE richiede agli Stati membri di evitare[14], la previsione, al di là del ricorso all'avverbio "preferibilmente", intacca per la prima volta nella storia del diritto dell'Unione il monopolio degli Stati membri del potere di normazione costituzionale sul proprio territorio, e nello stesso tempo contrasta col "rispetto per le identità nazionali inerenti alle loro strutture fondamentali, politiche e costituzionali" e comprensive fra le altre delle "essenziali funzioni dello Stato" (art. 4, par. 2, TUE), fra cui la funzione di bilancio[15].

In ogni caso, solo i parlamenti di alcuni Stati erano di fatto destinatari della richiesta. I parlamenti italiano e spagnolo, i quali vi si sono prontamente adeguati. Quello tedesco aveva invece adottato le regole sul "pareggio del bilancio" prima che il *Fiscal Compact* venisse approvato[16]. Una scansione degli eventi abbastanza eloquente da far emergere tutta la portata di una ulteriore asimmetria.

2.4. Ricapitolando. La natura intergovernativa delle risposte alla crisi dell'eurozona ha comportato un depotenziamento del PE e un rafforzamento dei parlamenti nazionali nei processi di decisione

dell'UEM, e in prospettiva della stessa UE. Anche se non è ancora detto che il baricentro delle sedi democratiche dell'Unione si sposterà a livello nazionale, è divenuto ben più evidente il dilemma per cui più l'integrazione volgerà in senso federale e meno i parlamenti nazionali vi avranno un peso, e più volgerà all'opposto in senso intergovernativo e più saranno loro e non il PE a svolgere un ruolo cruciale[17].

Ora, tanto più si andrà nella seconda direzione, quanto più aumenterà la percezione che il rapporto tra indebolimento del PE e rafforzamento dei parlamenti nazionali non si risolve in un gioco a somma zero. Il primo è certo, perché riferibile a una sola istituzione, l'altro, se è strettamente connesso alle implicazioni costituzionali che in ogni ordinamento derivano dalla crescente incidenza delle istituzioni europee nei processi di bilancio e nelle decisioni di spesa nazionali, non può procedere ovunque con la stessa intensità. A parte il forte tasso di eterogeneità fra i parlamenti, le scelte delle autorità nazionali differiscono infatti l'una dall'altra, e sono pur sempre lasciate ad esse per aspetti non trascurabili anche quando il diritto dell'Unione (o il diritto internazionale) inserisce i parlamenti nazionali in un circuito "euronazionale".

Infine, e soprattutto, la natura fondamentale intergovernativa delle vecchie e delle nuove istituzioni dell'eurozona esalta un altro tipo di differenziazione. Mentre i governi dei paesi creditori restano legati ai tradizionali circuiti di responsabilità politica nei confronti dei rispettivi parlamenti, quelli dei paesi debitori si sentono più responsabili nei confronti di istituzioni non elettive e dei mercati finanziari, da cui dipende la loro stessa sopravvivenza[18].

3. Da questo punto di vista i rimedi volti a ridurre la differenziazione in corso per la via della cooperazione interparlamentare si riducono a poca cosa, oltre a non aver raggiunto allo stato il necessario consenso.

Secondo l'art. 13 TSCG, "Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato". Senonché, nella riunione di Nicosia del 21-23 aprile 2013 dei Presidenti dei Parlamenti europei, si è convenuto di accordare ai parlamenti di tutti gli Stati membri dell'Unione, oltre che al PE, di partecipare alla Conferenza, secondo quanto recita del resto la disposizione appena citata; e nella prima riunione della Conferenza, tenutasi a Vilnius nell'ottobre del 2013, non è stato nemmeno raggiunto un accordo per approvare il regolamento del nuovo organismo[19].

Fra i molti rimedi suggeriti, ricordo la proposta di istituire una sottocommissione della zona euro in seno al PE, che rafforzerebbe la dimensione democratica dell'UEM se si adottasse una ripartizione dei compiti tale da distinguere le discussioni sugli orientamenti e sulle decisioni dell'UEM, il seguito delle decisioni legate alla "capacità finanziaria" della zona euro e il dibattito sui meccanismi di mutualizzazione dei debiti nazionali[20]. La proposta, che tende a riportare in seno al PE le differenziazioni di cui si è detto, è stata lasciata cadere per ragioni che trovano il loro fondamento nella citata Risoluzione del 15 novembre 2013.



4. La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* si inserisce dunque in un quadro di inedite e crescenti differenziazioni fra parlamenti nazionali, oltre che di dequotazione del ruolo del PE, alle quali pare oltremodo difficile rimediare fino a quando si segua il dominante approccio intergovernativo.

Le sentenze risultano accomunate da una intransigente riaffermazione del principio di sovranità del popolo tedesco, espressa tramite la richiesta della massima partecipazione possibile del *Bundestag* ai procedimenti di formazione degli atti dell'Unione. La si ricava, intanto, dal divieto di sottrarre decisioni di bilancio e finanziarie a verifica parlamentare e dall'obbligo di sottoporre ad approvazione del *Bundestag* ogni singola spesa concernente misure di sostegno ad altri Stati, enunciati nella decisione sugli aiuti alla Grecia del 7 settembre 2011. La legge adottata per conformarsi ad essa aveva però introdotto un'eccezione nei casi di particolare urgenza e segretezza, per i quali la previa approvazione parlamentare di determinazione degli importi massimi di prestiti da elargire ad altri Stati tramite fondi di salvataggio europei veniva deferita a una commissione speciale di nove membri composta in modo da rispecchiare la proporzione fra i gruppi. Adito da due deputati, con decisione del 28 febbraio 2012 il *Bundesverfassungsgericht* ha annullato la legge con l'argomento che il principio di trasparenza delle deliberazioni parlamentari non può soffrire eccezioni e deve intendersi rispettato solo tramite l'intervento dell'intera assemblea. Analoga è la *ratio* della pronuncia del 19 giugno 2012, la quale fissa la condizione che le disposizioni del MES che stabiliscono l'inviolabilità degli archivi e dei documenti del MES e il segreto professionale dei componenti dei suoi organi non precludano una esaustiva informazione del *Bundestag* e del *Bundesrat*. Infine, nella decisione del 12 settembre 2012, il Tribunale costituzionale specifica notevolmente le condizioni della partecipazione parlamentare alle decisioni adottate dal MES. Là dove si tratti, osserva, di aiuti finanziari di rilevante entità, non basta che il *Bundestag* li approvi, ma occorre pure assicurarne una sufficiente influenza sulle decisioni relative alla gestione di tali fondi: la preoccupazione è che si creino meccanismi automatici tali da mettere fuori gioco un controllo parlamentare sulle risorse messe in comune (§§ 197-198). Il risultato è che su una lunga serie di questioni, menzionate ai §§ 116-145 della decisione, il rappresentante del governo tedesco può esprimersi a favore o astenersi solo se il *Bundestag*, in assemblea o in Commissione bilancio, abbia adottato una risoluzione favorevole; diversamente, dovrà pronunciarsi in senso contrario (cfr. §§ 120 e 131).

In definitiva, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale ha rafforzato i poteri del *Bundestag* per tre aspetti. Anzitutto, ogni tranche di assistenza finanziaria agli Stati membri dell'eurozona che la richiedano deve essere approvata preventivamente dalla Commissione Bilancio. Secondariamente, il potere di determinazione del bilancio va esercitato dall'assemblea. Infine, il *Bundestag* deve essere informato compiutamente e al più presto possibile circa le misure adottate al di fuori del quadro dell'Unione. Il Parlamento tedesco ha così guadagnato poteri incomparabilmente maggiori di quelli riservati agli altri parlamenti nazionali<sup>[21]</sup>. Il punto più delicato è che, a seguito della pronuncia del 12 settembre 2012, affinché una tranche di aiuto finanziario venga erogata dal MES, la deliberazione favorevole del *Bundestag* deve saldarsi con quella del comitato del MES. Come se si trattasse, di fatto, di un solo procedimento.

5. Questa sorta di “democratizzazione in un solo Paese” scopre la legittimazione democratica dell'UEM e della stessa UE su un versante inconsueto, quello del principio di eguale posizione degli Stati partecipanti, sancito nelle Costituzioni nazionali o da esse sicuramente desumibile, nonché nel diritto primario dell'Unione anche per quanto concerne specificamente la partecipazione dei parlamenti nazionali ai procedimenti di formazione degli atti legislativi. Principio che prescinde da ogni valutazione

circa la natura giuridica dell'Unione e da ogni auspicio sulla sua futura stabilizzazione, in una scala che va dall'organizzazione internazionale, alla confederazione, all'unione *sui generis*, alla federazione di Stati-nazione, agli "Stati Uniti d'Europa".

Si dirà che il *Bundesverfassungsgericht* si è limitato a giudicare la legittimità delle misure in questione limitatamente al diritto costituzionale tedesco, e che nulla impedirebbe alle corti costituzionali degli altri Stati membri dell'eurozona di giungere alle sue conclusioni. Il principio di eguaglianza fra Stati sarebbe così fatto salvo.

La prima obiezione è corretta sul piano formale. Per accoglierla integralmente, occorrerebbe non vedere che lo straordinario potere acquisito dal *Bundestag* riflette la forte diffidenza dell'opinione pubblica tedesca nel fornire assistenza agli Stati beneficiari del prestito, e nello stesso tempo un'egemonia economica e politica resa più evidente da pronunce giurisdizionali apparentemente ispirate a un *fiat iustitia pereat mundus*.

Anche la seconda obiezione è corretta sul piano formale, ma perde consistenza ove si tenga presente che nella gestione dei fondi del MES deve sicuramente comprendersi il controllo sul rispetto della condizionalità. Conseguentemente, gli Stati destinatari di assistenza finanziaria non potrebbero acquisire una qualsiasi influenza sulla gestione dei fondi in questione quand'anche lo esigesse la Corte costituzionale del loro paese. Che i Parlamenti degli altri sedici Stati dell'UEM possano venire investiti delle medesime prerogative di cui gode il *Bundestag*, è dunque ipotesi di scuola. Senza contare che, in tale ipotesi, l'UEM smetterebbe di funzionare, specie per le decisioni che richiedono un'elevata tempestività di intervento come quelle sull'utilizzazione dei fondi salvastati. Infine, se le Corti dei soli Stati prestatori di assistenza seguissero la strada del *Bundesverfassungsgericht*, si sancirebbe stabilmente una partecipazione asimmetrica dei parlamenti nazionali alle decisioni sull'utilizzazione del fondo salvastati in ragione di una contingente disparità di natura finanziaria fra Stati membri, ossia di un criterio che farebbe dell'Unione un Frankenstein del diritto mondiale.

6. L'origine delle nuove asimmetrie non va ricondotta alla crisi dell'eurozona, ma all'approccio intergovernativo impiegato nel rispondervi, e fedelmente corrispondente alla visione dell'Unione che il Tribunale costituzionale tedesco ha sempre tenuto ferma. Ne sta derivando una crescente difficoltà di governare differenziazioni che non derivano, come quelle a lungo sperimentate nell'Unione, da libere scelte degli Stati membri, bensì da un coordinamento che non riesce a mascherare una coazione di alcuni Stati su altri, alla lunga incompatibile con il principio di parità.

La strada maestra è un'altra, e non bisogna andare troppo lontano per trovarla. Il "Rapporto dei quattro Presidenti" (Unione europea, Commissione, Eurogruppo e BCE) del 26 giugno 2012 denominato "*Verso un'autentica Unione economica e monetaria*"<sup>[22]</sup>, aveva indicato tre tappe per giungere a una "unione finanziaria" dell'UEM, la terza delle quali comprende l'istituzione di un ministero del tesoro e la definizione del ruolo e delle funzioni di un bilancio centrale dell'UE correlato con i bilanci nazionali, nella consapevolezza che le decisioni di bilancio sono al cuore delle democrazie parlamentari degli Stati europei, e che il percorso di integrazione verso una unione finanziaria deve pertanto basarsi sulla costruzione di un consenso dei cittadini a decisioni che presentano un impatto di lungo periodo sulla loro vita quotidiana, a partire dal coinvolgimento dei parlamenti nazionali e del PE nelle decisioni di bilancio.

Anche se le scadenze che aveva previsto non sono state rispettate, il Rapporto è un costante punto di riferimento della Risoluzione del PE del 15 novembre 2013, e viene sviluppato nelle sue implicazioni in



sede scientifica<sup>[23]</sup>. Lo si può considerare la più autorevole dimostrazione di come sarebbe possibile uscire dalla strettoia soffocante cui ha portato l'approccio intergovernativo. Le mete di un autentico bilancio centrale, di un ministero del tesoro, dell'attribuzione al PE di un corrispondente ruolo di controllo sulle politiche definite in sede UEM, configurano una direzione sovranazionale della politica economico-finanziaria. *Hic Rhodus hic salta*.

[1] Secondo C.Fasone, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in N.Lupo e A.Manzella (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale*, Torino, Giappichelli, 2014, 95, la crisi finanziaria avrebbe accentuato il verificarsi di geometrie variabili in seno all'Unione, senza però introdurne di nuove.

[2] H.Van Rompuy, "The discovery of co-responsibility: Europe in the debt crisis" Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law Berlin, 6 February 2012.

[3] Precisazione che parrebbe ovvia, se il mero riferimento alla "rigorosa condizionalità" non evocasse gli standard del FMI, di solito incentrati sulla sola stabilità finanziaria (cfr. C.Pinelli, *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009).

[4] C.Fasone, *Il Parlamento europeo nell'unione asimmetrica*, cit., 98 ss.

[5] L.Gianniti, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in F.Bassanini e G.Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2010, 171.

[6] M.Zalewska and O.Gstrein, *National Parliaments and their Role in the European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, Collège de l'Europe, Bruges Political Research Paper, 28/2013, 11.

[7] Cfr. P.M.Kaczynsky, *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, CEPS Special Report/February 2011, 1 ss., D.Jancic, *National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability beyond Borders*, Utrecht University, 2011, con accurata indagine sulle misure adottate dai parlamenti britannico, francese e portoghese, e più di recente N.Lupo, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euronazionale*, cit., 105 ss.

[8] A.Esposito, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in *Il sistema parlamentare euronazionale*, cit., 179 ss.

[9] D.A.Capuano e E.Griglio, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euronazionale*, cit., 228.

[10] Come ritengono D.A.Capuano e E.Griglio, *La nuova governance economica europea*, cit., 244.

[11] Cfr. D.A.Capuano e E.Griglio, *La nuova governance economica europea*, cit., 260.

[12] Come ha opportunamente precisato G.Piccirilli, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in *Il sistema parlamentare euronazionale*, cit., 212.

[13] Cfr. O. Hoening, *Differentiation of parliamentary powers. The German Constitutional Court and the German Bundestag within the financial crisis*, in M.Cartabia, N.Lupo, A.Simoncini (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, il Mulino, 2013, 261.

[14] I.Pernice, *International Agreement on a Reinforced Economic Union. Legal Opinion*, gennaio 2012, in [www.greens-efa.eu](http://www.greens-efa.eu), p. 5.

[15] C.Pinelli, “La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali”, Relazione al Convegno di Lecce del 14-15 settembre 2012 su “La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale”, in corso di pubblicazione, disponibile in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 14.

[16] Cfr. R.Bifulco, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R.Bifulco e O.Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 139 ss.

[17] M.Zalewska and O.Gstrein, *National Parliaments and their Role in the European Integration*, cit., 20.

[18] R.Fox, *Europe, Democracy and the Economic Crisis : Is It Time to Reconstitute the « Assises » ?*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 65, 2012, 464.

[19] Cfr. C.Fasone, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, cit., 94.

[20] Y. Bertoncini, *Les Parlements de l'UE et la gouvernance de l'UEM. Quelle dimension parlementaire pour l'«Union politique»?*, in *Notre Europe, Tribune*, 13 avril 2013, 4 ss.

[21] O.Hoening, *Differentiation of parliamentary powers*, cit., 280 ss.

[22] EUCO 120/12

[23] Pernice/Wendel/Otto/Bettge/Mlynarsky/Scwarz, *Die Krise demokratisch ueberwinden. Reformansatze fuer demokratisch fundierte Wirtschafts- und Finanzverfassung Europas*, Baden Baden, Nomos, 2012.